

ממצאי מעקב

נכות כללית

דוח שנתי 41, עמ' 619

1. חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשכ"ח-1968 (להלן - החוק), מקנה זכאות לגמלאות למבוטח שנקבעה לו נכות רפואית ואין לו הכושר להשתכר או שכושרו להשתכר או לתפקד צומצם עקב הנכות.

ביקורת בנושא נכות כללית נעשתה בחודשים ינואר - יולי 1990, וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 41 (עמ' 619 - 631). הביקורת התמקדה בעיקר בעניינים האלה: ההשפעות של תיקון 50 לחוק (בתוקף מ-1.4.84) ושל התקנות על פיו שהחמירו את תנאי הזכאות לקצבת נכות והביאו להפסקת זכאותם של מקצת הזכאים; הכיסוי הקופתי של הענף; הטיפול בתביעות לקצבת נכות; הטיפול בזכאים לפיצוי בעד איחור בתשלום גמלה; והטיפול בתשלומי יתר.

בשנת 1992 הגיע היקף התשלומים לגמלאות בענף נכות כללית (קצבת נכות כללית, קצבת שירותים מיוחדים וקצבת ילד נכה) לכ-985 מיליון ש"ח - גידול ריאלי של 3.4% לעומת שנת 1990 שבה הגיע היקף התשלומים לכ-737 מיליון ש"ח.

ביוני 1993 קיבלו 67,681 נכים קצבה צמיתה (גידול של 3.7% לעומת יוני 1990) ו-14,629 קצבה זמנית (גידול של 24% לעומת יוני 1990).

2. בחודשים אוגוסט - ספטמבר 1993 קיים משרד מבקר המדינה מעקב שתכליתו לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו בדוח שנתי 41.

הכיסוי הקופתי של הענף

בחינת סך הנכסים של ענף ביטוח נכות לימדה, כי בשנת 1989 עמדה רמת הכיסוי הקופתי על כמחצית בלבד (1.5 שנים) מהמינימום שקבעה מועצת המוסד ליתרות בענף זה.

ביקורת המעקב העלתה, כי בשנת 1992 חל שיפור קל במצבו הכספי של הענף, ונכסי הענף גדלו ריאלית ב-8.6% בהשוואה לשנת 1991. רמת הכיסוי הקופתי בענף עלתה לשנתיים, אבל עדיין היא נמוכה מרמת המינימום (שלוש שנים).

תיקון מס' 50 לחוק

1. בדוח שנתי 41 צוין, כי במסגרת תיקון מס' 50 לחוק ובתקנות על פיו (בתוקף מ-1.4.84) הוכנסו בחוק שינויים, שנועדו לצמצם את אוכלוסיית הזכאים לקצבת נכות ולפשט את ההליכים לקביעת דרגת הנכות, ואולם עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 1990, לא בדק המוסד מה היקף החיסכון שהושג בעקבות השינויים האלה.

ביקורת המעקב העלתה, כי לאחר מכן בדק המוסד את היקף החיסכון שהושג בעקבות התיקון לחוק, ואלה תוצאות הבדיקה: כ-1,200 מבוטחים הוצאו ממערכת מקבלי קצבת

הנכות, ושיעור הנכות של כ-850 מבוטחים אחרים הוקטן. כמו כן נמנעה הצטרפותם למערכת של כ-1,800 נכים בכל שנה. בעקבות זאת צומצמו ההוצאות השנתיות על תשלומי גמלאות בכ-10 מיליון ש"ח במחירי מאי 1990. פשוט ההליכים לקביעת דרגת הנכות הביא, בין השאר, לקיצור משך הטיפול בתביעה לקצבת נכות משלושה חודשים בממוצע בשנת 1989 ל-2.6 חודשים בספטמבר 1993, לחיסכון שנתי של כ-500,000 ש"ח בהוצאות מינהליות ולשיפור ברמת השירות.

2. בדוח שנתי 41 צוין, כי אף שבתקנה 5 לתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח נכות) (הוראות מעבר), התשמ"ד-1984, נקבעו מועדים לבדיקות המחודשות של נכים, כמתחייב מתיקון מס' 50 לחוק, לא סיים המוסד במועד את הבדיקות המחודשות של כל הנכים.

ביקורת המעקב שנעשתה באוגוסט 1993 העלתה, כי המוסד המשיך בבדיקות המחודשות לנכים על פי תקנה 5, אך עד למועד סיום ביקורת המעקב, ספטמבר 1993, לא הסתיימו הבדיקות המחודשות ל-383 נכים.

3. נוהלי הפעלת תקנה 5 קבעו, כי כדי להבטיח שהקביעות בדבר אי-כושרם של נכים להשתכר יהיו מבוססות, יש לעשות ביקורת על הכנסותיהם של כל הנכים הנבדקים על פי תקנה 5. אולם, כפי שצוין בדוח שנתי 41, נמצא, כי לגבי כ-15,000 נכים, שהיו אמורים להיבדק על פי תקנה 5, לא היתה ביקורת הכנסות עדכנית בקובץ נכות.

ביקורת המעקב העלתה, כי המוסד לא עשה ביקורת על הכנסותיהם של כל הנכים שנבדקו על פי תקנה 5. ממאי 1992 הוחל בביקורת על הכנסותיהם של כעשירית מהנכים ובני זוגם, מתוך כוונה להקיף בעתיד את כל הנכים, בסבב קבוע של לפחות אחת ל-5 שנים. עקב ביקורת זו נוצר עומס רב על פקידי התביעות בסניפים, וכדי למנוע הכבדה נוספת על העבודה השוטפת בסניפים, לא הורחב היקפה של ביקורת ההכנסות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1993 הודיע המוסד, כי בכוונתו לכלול בתכנית העבודה לשנת 1994 סבב קבוע של בקרת הכנסות באמצעות דוחות ניהוליים, כך שהעומס שיוטל על עובדי הסניפים יהיה מזער.

הטיפול בתביעות לקצבת נכות

1. בדוח שנתי 41 צוין, כי היו תביעות לקצבת נכות שמשך הטיפול בהן בסניפים היה ארוך הרבה יותר ממשך הטיפול הממוצע בתביעות כאלה (בשנת 1989 היה משך הטיפול הנדרש שלושה חודשים בממוצע).

ביקורת המעקב העלתה, כי החל בדצמבר 1991 הפעיל המוסד, באמצעות דרגי הניהול בסניפים ובאמצעות מפקחים של מטה האגף במשרד הראשי, הליכי בקרה שנועדו לאתר תביעות של בעלי נכות חמורה ולזרז את הטיפול בתביעותיהם, כולל עריכת ביקורת גבייה מזורזת.

2. בדוח שנתי 41 צוין, כי באחד הסניפים לא חויבו תובעים בתשלום על אי-התייצבות לבדיקות רפואיות בלי לתת לכך הסבר מספק, וזאת בניגוד לנדרש בתקנה 13 לתקנות הביטוח הלאומי (קביעת שיעורי נכות רפואית, מינוי ועדות לעררים והוראות שונות), התשמ"ד-1984.

ביקורת המעקב העלתה, כי ביוני 1990 הוציא המוסד הוראה, המחייבת את פקידי התביעות לגבות תשלום מתובעים שלא התייצבו לבדיקות רפואיות שנקבעו להם, בלי להודיע על כך מראש למוסד או בלי לתת לכך הסבר מספק.

3. בדוח שנתי 41 צוין, כי מטה ענף נכות לא סיים את הכנת התדריך לטיפול בתביעות לקצבת נכות, ולכן פקידי התביעות מסתייעים בעת ביצוע מלאכתם בנהלים ובהנחיות הפזורים בחוזרים רבים.

ביקורת המעקב העלתה, כי עד ספטמבר 1993 השלים מטה אגף גמלאות נכות את הכנתם של עוד כמה פרקים בתדריך העוסקים בנושאים מרכזיים (תושבות כתנאי לזכאות, הגדרת הכנסה בביטוח נכות וצמצום בהשתכרות בביטוח נכות).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי אגף גמלאות נכות שוקד על הכנתם של פרקים נוספים.

מידע רפואי

בדוח שנתי 41 צוין, כי יש שבתי חולים שבהם טופלו תובעים לקצבת נכות אינם נענים לבקשות המוסד להמציא לו תעודות רפואיות, וכמה בתי חולים דורשים מהמוסד תשלום בעד תעודות ומידע רפואי על התובעים, ומשום כך משתהה הטיפול בתביעות. משרד מבקר המדינה המליץ למשרד הבריאות ולמוסד להגיע להסדר שיאפשר למוסד לקבל את המידע הרפואי הדרוש לו.

ביקורת המעקב העלתה, כי במאוס 1991 הוציא משרד הבריאות הוראה המחייבת את כל בתי החולים להמציא למוסד חינם את התעודות הרפואיות הדרושות לו.

מעקבים

בדוח שנתי 41 צוין, כי לעתים הושהתה קביעת דרגת אי-הכושר, או לא נעשו בדיקות מחודשות לקביעה של דרגת אי-הכושר, לנכים שנקבעה להם נכות רפואית זמנית או דרגת אי-כושר זמנית.

ביקורת המעקב העלתה, כי בדצמבר 1991 הוכנסו שיפורים במערכת הממוחשבת של קובץ נכות כללית, כדי להבטיח את רישום התאריכים לעריכת בדיקות המעקב ואת ביצוע הבדיקות במועד.

עדכון הכנסות ותשלומי יתר

בדוח שנתי 41 צוין, כי החל ב-1984 מתעדכנות אוטומטית הכנסות הנכה ובן זוגו - כפי שדווחו למערכת הממוחשבת בעת אישור התביעה - על פי מדד המורכב מהשכר הממוצע במשק בצירוף תוספת היוקר המשולמת לעובדים. הביקורת העלתה, כי בהעדר ביקורת הכנסות תקופתית לאורך זמן, יש שנוצר פער בין ההכנסות המעודכנות אוטומטית במוסד ושעל פיהן נקבעים סכומי הקצבה המשולמים לנכים, לבין ההכנסות בפועל שחל בהן גידול ריאלי עקב קידום מקצועי בעבודה; משום כך יש נכים המקבלים מהמוסד קצבה גדולה מהמגיע להם על פי הכנסתם בפועל.

ביקורת המעקב העלתה, כי מאוגוסט 1992 מפעיל המוסד מנגנון לעדכון אוטומטי של הכנסות הנכים ובני זוגם. מנגנון זה מעדכן אחת לכמה חודשים את ההכנסות מעבודה

- על פי השינויים בשכר הממוצע במשק ואת ההכנסות שלא מעבודה על פי שיעור עליית המדד. בכך, לדעת המוסד, יימנע הפער בין סכומי ההכנסות המעודכנים אוטומטית במוסד לבין סכומי ההכנסות בפועל.

תשלומי יתר ששולמו בטעות או שלא כדין

בדוח שנתי 41 צוין, כי יש ששולמו לנכים תשלומי יתר בטעות או שלא כדין בשל העדר מידע שוטף בדבר אי-זכאותם לקצבת נכות או לתוספת תלויים, וכן בשל מחדלים של פקידי תביעות.

ביקורת המעקב העלתה, שמנובמבר 1990 החל המוסד להפעיל מערכת ממוחשבת למעקב אחר חובות שנוצרו עקב תשלומי יתר לנכים. מערכת זו נועדה לאפשר למנהלי המחלקות ולרכזים בסניפים וכן למטה האגף במשרד הראשי לעקוב אחר החובות שנוצרו ואחר הסיבות להיווצרותם, כדי להפיק לקחים שיסייעו במניעת תשלומי יתר בעתיד, וכן כדי לדאוג שלא ייוותרו חובות שלא התקבלה החלטה על הטיפול בהם.

פיצוי בעד איחור בתשלום גמלה

בדוח שנתי 41 צוין, כי חוק הקצבאות (פיצוי בעד איחור בתשלום), התשמ"ד-1984, והתקנות על פיו נועדו להסדיר מתן פיצוי למבוטח על עיכוב בתשלום גמלה. במועד הביקורת, אוגוסט 1990, טרם טופלו תביעותיהם לפיצוי של כ-6,600 מבין 11,500 מבוטחים שהיו זכאים לכאורה לפיצוי בעד איחור בתשלום גמלה בעד תקופה שקדמה ליולי 1989.

בחודשים ינואר - ספטמבר 1993 הועברו לטיפול בסניפים 9,573 תביעות לנכות כללית שמגישיהן היו זכאים לכאורה לפיצוי בשל איחור בתשלום גמלה. במהלך אותם חודשים טופלו 16,806 תביעות לפיצוי ונותרו לטיפול 11,911 תביעות. יוצא אפוא, כי אף שחל גידול במספר התביעות, הדביק המוסד חלק מן הפיגור בטיפול.

עדכון רשימת הליקויים הרפואיים

בדוח שנתי 41 צוין, כי מרבית הליקויים הרפואיים המוגדרים בתקנות הביטוח הלאומי (קביעת דרגת נכות לנפגעי עבודה), התשט"ז-1956, משמשים גם לקביעת דרגת הנכות הרפואית בנכות כללית. נמצא, שרשימת הליקויים לא עודכנה מיום שהותקנו התקנות, אף שחלו שינויים רבים בתחום הרפואה. על פי התקנות, אם לתובע בנכות כללית יש ליקוי שאינו רשום ברשימת הליקויים, רשאי הרופא לקבוע את שיעור נכותו הרפואית לפי ליקוי דומה, לדעתו, הרשום ברשימת הליקויים. משרד מבקר המדינה העיר, כי קביעת שיעורי נכות בדרך זו, בשל אי-עדכון רשימת הליקויים במשך זמן כה רב, עלולה ליצור חוסר אחידות בהחלטות המתקבלות בידי רופאים שונים באשר לשיעורי הנכות של נכים שמצבם הרפואי דומה ביסודו.

ביקורת המעקב העלתה, כי ביוני 1992 פורסמו תקנות המעדכנות את רשימת ליקויי הראייה ומחלות העיניים בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה אין בכך די.

שירות לציבור והסברה

בדוח שנתי 41 צוין, כי במערכת הממוחשבת בסניפים היו הפסקות תכופות בגלל תקלות טכניות בהפעלה השוטפת של המערכת. עקב כך השתבשה עבודת יחידות הנכות בסניפים, ונגרמה טרחה רבה לציבור הפונים. כמו כן צוין, כי בכמה סניפים חסרו חוברות הסברה לציבור בנושא ביטוח נכות.

ביקורת המעקב העלתה, כי חל שיפור במערכת הממוחשבת, ובעקבות זאת פחתו ההפסקות בפעולת המערכת. עוד נמצא, כי חודש המלאי של חוברות הסברה לציבור הפונים לסניפים.

שירותים מיוחדים לנכים

דוח שנתי 41, עמ' 631

על פי סעיף 127 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשכ"ח-1968, ותקנות הביטוח הלאומי (ביטוח נכות) (מתן שירותים מיוחדים), התשל"ט-1978 (להלן - התקנות), המוסד משלם לנכים התלויים בעזרת הזולת בביצוע פעולות היום יום או הזקוקים להשגחה, קצבה לשירותים מיוחדים המיועדת לטיפול אישי בנכה ולעזרת בית לשירותו האישי ולמשק ביתו.

בספטמבר 1993 קיבלו קצבה לשירותים מיוחדים 8,600 נכים¹, שהם 10.1% מכלל הנכים שקיבלו קצבת נכות באותו חודש. מספר המקבלים קצבה לשירותים מיוחדים באותו חודש היה גדול בכ- 2,080 (32%) ממספרם בשנת 1990.

בשנת הכספים 1992 שילם המוסד קצבאות לשירותים מיוחדים בסכום של 50.5 מיליון ש"ח.

ביקורת בנושא קצבה לשירותים מיוחדים נעשתה בחודשים מארס - יולי 1990 ופורסמה בדוח שנתי 41 (עמ' 631). הביקורת עסקה בנושאים האלה: אופן קביעת הזכאות לקצבה, שיעור מיצוי הזכאות בקרב אוכלוסיית הנכים ומשך הטיפול בתביעות. בחודש ספטמבר 1993 עשה משרד מבקר המדינה מעקב, שנועד לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו בדוח.

1. בדוח שנתי 41 צוין, כי לא בכל טופסי האבחון הרפואי לקביעת דרגת הנכות ממלאים הרופאים את הסעיף הנוגע למידת תלותו של הנכה בזולת וליכולתו לתפקד בחיי יום יום, ומשום כך אין המוסד יכול להביא למיצוי מרבי של הזכאות לקצבת שירותים מיוחדים.

המעקב העלה, שבמאי 1992 הוציא מנהל אגף גמלאות נכות הנחיות לסניפים, ולפיהן יש להחזיר לרופא המוסמך כל אבחון שצוינה בו נכות רפואית משוקללת של 60% לפחות, אך שלא כלולים בו ממצאי בדיקת תפקוד ואין בו תשובה לשאלה אם יש ליזום תביעה לשירותים מיוחדים. ביצוע ההנחיות הוטל על מזכירי הוועדות הרפואיות בסניפים. מזכירי הוועדות ציינו, שהמודעות לנושא גברה, ויש הקפדה רבה יותר על ביצוע בדיקת התפקוד.

¹ קצבה מזערית בשיעור 50% מקצבת יחיד מלאה לנכה (30% לעקרת בית) קיבלו 5,336 נכים; קצבה בשיעור 100% (60% לעקרת בית) - 1,973, וקצבה מרבית בשיעור של 150% (90% לעקרת בית) - 1,291 נכים.

2. בדוח שנתי 41 צוין, שיש שהתלות בזולת נוצרת לאחר שכבר נקבעה דרגת הנכות הצמיתה. מבקר המדינה העירה, שכאשר מדובר במחלה שצפויה בה החמרה במצב התפקוד של הנכה, יש להביא לידיעת הנכה כי רשאי יהיה להגיש תביעה לקצבה אם יוחמר מצבו, ויש לעקוב אחר השינויים במצב התפקוד שלו, כדי לצרפו אל מקבלי הקצבה סמוך ככל האפשר להיווצרות התלות בזולת.

המעקב העלה, שהמוסד ממשיך לפעול באותן דרכים שתוארו בדוח שנתי 41.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-26.9.93 הודיע המוסד, כי הטיפול בעניין האמור נדחה בשל העדיפות שהמוסד נתן להיערכות למתן קצבאות לשירותים מיוחדים לעולים שאינם זכאים לקצבה על פי החוק² ולמחשוב הטיפול של ביטוח רפואי לנכים.

3. בדוח שנתי 41 צוין, ששיעור ניכר של מפגרים התלויים בזולת, שנכותם הוכרה לפני כניסת התקנות לתוקף וגם לאחריה, לא מיצו את זכאותם לקצבת שירותים מיוחדים זמן רב, ומקצתם אף לא עשר שנים לאחר שהתקנות כבר היו בתוקף. הועלה חשש, שבקרב המפגרים המקבלים קצבת נכות עדיין יש מפגרים התלויים בזולת שאינם יודעים שאפשר להגיש תביעה לקצבת שירותים מיוחדים, ועל כן אינם ממצים את זכאותם.

המעקב העלה, שהמוסד עשה בדיקה מדגמית של 50 תיקי מפגרים שאינם נמנים עם מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים. בעקבות הבדיקה, החליט המוסד ליזום הגשת תביעה ובדיקת תפקוד שתיעשה בידי אחות, ל-18 מהמפגרים שנכללו במדגם. 10 מהם נבדקו בדיקה תפקודית, ורק אחד מהם נמצא זכאי לקצבה. יצוין, שעניין זכאותו של נכה זה, הן לקצבת נכות והן לקצבה לשירותים מיוחדים, היה כבר בהליך של בדיקה ואפשר שהיה נמצא זכאי לקצבה לשירותים מיוחדים בכל מקרה.

4. בדוח שנתי 41 צוין, כי המוסד שילם קצבה לשירותים מיוחדים רק ל-130 מבין 998 נכים שבאבחון הרפואי נקבע שהם לוקים במחלת נפש אך אינם מאושפזים (סעיף ליקוי 33 ו'). בתקנות הביטוח הלאומי (קביעת דרגת נכות לנפגעי עבודה), התשט"ז-1956, מוגדר ליקוי זה: "חוסר מוחלט של התאמה סוציאלית, אי-כושר עבודה מוחלט, זקוק לאשפוז או להשגחה מתמדת". נוכח חומרת הליקוי הרפואי הזה, והשיעור הגדול של נכים שסווגו כלוקים בליקוי האמור ואינם מקבלים קצבה לשירותים מיוחדים, הועלה חשש, שמצויים בקרבם זכאים לקצבה לשירותים מיוחדים, כגון אלה שהם בגדר סכנה לעצמם ולזולתם וזקוקים להשגחה או שהם תלויים בעזרת הזולת בביצוע פעולות יום יום.

המעקב העלה, כי המוסד בדק מחדש את תיקיהם של 42 נכים שעלו במדגם, והמסווגים כלוקים במחלת הנפש האמורה. המוסד החליט ליזום תביעה לשירותים מיוחדים ל-12 מהם. שישה מהם נבדקו בידי אחות, ונמצא שהם עצמאיים בפעולות יום יום ואינם זקוקים להשגחה כמשמעותה בתקנות. לנכים האחרים שלל המוסד אפשרות של תלות בזולת על סמך מסמכים המצויים בתיק הנכה. במהלך הבדיקה של המוסד התברר, שהליקוי הרפואי החמור שנקבע לנכים אלה, בעת האבחון הרפואי לקביעת דרגת הנכות, והרשום במסד הנתונים במוסד, אינו משקף את מצבם בעת בדיקת התפקוד. המוסד הגיע למסקנה, שאיתור נכים חולי נפש התלויים בזולת, על פי הליקוי הרפואי שנקבע להם בעבר, אינו יעיל.

² הסכם בדבר מתן גמלאות מיוחדות לעולים התלויים בעזרת הזולת נחתם בין המוסד למשרד האוצר ב-31.12.92 בתחולה מ

לנוכח ממצאים אלו, החליט המוסד שלא להרחיב את הבדיקה, בהניחו שהסובלים מפיגור קשה וחולי נפש התלויים בעזרת הזולת או הזקוקים להשגחה ואינם מאושפזים במוסדות, ממציים את זכאותם לקצבה לשירותים מיוחדים. עם זאת, המוסד פועל להפצת מידע בדבר גמלה לשירותים מיוחדים בקרב גופים המטפלים בנכים, ובהם גופים המטפלים במפגרים ובחולי נפש. כמו כן, המוסד מפרסם מידע בעיתונים ובתיבות קוליות (טלמסר).

5. בדוח שנתי 41 צוין, שיש הסדר מיוחד לנכים המוגדרים "בודדים" והם מקבלים ניקוד נוסף בשל מצבם המשפחתי. אי-פרסום ההסדר הזה והעדר מידע על מצבם המשפחתי של הנכים בעת האבחון הרפואי לקביעת דרגת הנכות, פוגעים במיציא הזכאות של נכים "בודדים" המוגבלים במידה מועטה. עם זאת, מבקר המדינה עמדה על הצורך לבחון מחדש את שיעור המוגבלות התפקודית המזכה נכים "בודדים" בקצבה לשירותים מיוחדים, ולשקול את האפשרות לעגן בתקנות את ההסדר שנקבע לנכים אלה.

בדיקת המעקב העלתה, שהמוסד העלה את סף המוגבלות המזכה נכים "בודדים" בקצבה, אך עיוורים החיים בגפם ימשיכו לקבל קצבה לשירותים מיוחדים בשל מוגבלותם בחימום אוכל. עלוני ההסברה לציבור נוסחו מחדש. צוין בהם, שעיוורים החיים בגפם או עם בני זוג עיוורים זכאים לקצבה האמורה.

6. בדוח שנתי 41 המליצה מבקר המדינה, שהמוסד ישקול הקמתה של ועדת עררים, שתבחן בחינה נוספת את זכאותם של נכים שיפנו אליה בנושא קצבה לשירותים מיוחדים. הדבר יוכל לסייע בעיקר בפתרון בעייתם של נכים שמכלול ליקוייהם לא קיבל ביטוי בתוצאות מבחן התלות. השלמת חוליה זו במערכת תצמצם את מספר הפונים לבית הדין לעבודה ותקצר את הליך מיצוי הזכאות.

בדיקת המעקב העלתה, שביום 26.10.92 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית שנושאה הקמת ועדה לעררים לעניין שירותים מיוחדים, לפיה רשאי יהיה לערור מי שרואה את עצמו נפגע מהחלטה בעניין הזכאות לקצבת שירותים מיוחדים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי הוא מצדד בהקמתה של ועדה לעררים לעניין שירותים מיוחדים, וכי בימים אלה הוא שוקד על גיבוש הצעת החוק האמורה.

7. בדוח שנתי 41 צוין, שההחלטה בדבר הזדקקותו של נכה להשגחה היא מורכבת וכי אין אחידות בהחלטות הרופאים בעניין זה. מבקר המדינה המליצה שהמוסד יוציא הנחיות מפורטות לרופאים המוסמכים להחליט על הצורך בהשגחה, וכי יובהר בהן שרק נכים המסכנים את עצמם או את זולתם זכאים להשגחה. כמו כן המליצה לעקוב אחר החלטות המתקבלות בעניין זה בסניפים השונים.

ביקורת המעקב העלתה, שהיחידה לייעוץ רפואי במוסד פרסמה ב-8.12.91 תדריך לרופא בנושא השגחה לעניין קצבה לשירותים מיוחדים וגמלה לילד נכה. התדריך מנחה את הרופאים לקבוע שנה זקוק להשגחה רק אם עקב מצבו הרפואי או הנפשי נשקפת סכנה לחייו או לחיי הסובבים אותו, ומשום כך דרושה נוכחות מתמדת של הזולת. כמו כן יזמה היחידה בדיקות של אבחוני הרופאים והחלטותיהם במתכונת של בקרת איכות. בין השאר, נבדקו החלטות על הצורך בהשגחה. המוסד טרם סיכם את הבדיקות שנעשו במסגרת בקרת האיכות.

8. בדוח שנתי 41 צוין, שנכים חולי כליה המקבלים טיפולים בדיאליזה זכאים לגמלה לשירותים מיוחדים, גם אם לא צברו נקודות זיכוי במבחן התלות. בתשובתו לדוח האמור הודיע המוסד, שלאור השינויים שחלו בטיפול בדיאליזה מאז ההסדר המיוחד, בכוונתו לבחון מחדש את עניין זכאותם של מטופלים בדיאליזה לקצבה לשירותים מיוחדים ולפעול על פי מסקנות הבדיקה.

המעקב העלה, שהמוסד פועל על פי החלטה של ועדת שרים לענייני תיאום ומינהל מיום 8.4.91, שקבעה שיש להשאיר על כנו את ההסדר המיוחד עם החולים המטופלים בדיאליזה. עם זאת, אין המוסד סבור שיש להחיל הסדר זה על קבוצות אחרות של נכים.

בעניין זה המליצה מבקר המדינה לקבוע אמות מידה אחידות, ולבחון אם השינויים שחלו מאז הונהג הסדר זה בדרך הטיפול בדיאליזה, במשכו ובתופעות הלוואי שהוא גורם, מצדיקים מתן קצבה למי שעל פי מבחן התלות אינו תלוי בזולת.

9. בדוח שנתי 41 צוין, שהטיפול בתביעה לקצבה לשירותים מיוחדים נמשך זמן רב - יותר משישה שבועות, שהוא פרק הזמן המרבי שנקבע לטיפול בתביעה כזאת בהסכם בין המוסד לבין האגודה למען שירותי בריאות הציבור (להלן - האגודה)³. עם הסיבות להתמשכות הטיפול נמנית אי-עמידתה של האגודה בלוח הזמנים לביצוע מבחני התלות לשם קביעת הזכאות לקצבה לשירותים מיוחדים. משך הזמן, מהמועד שבו נשלחה הזמנה לבדיקה מאת המוסד ועד לקבלת דוח כתוב, היה חודשיים בממוצע.

המעקב העלה, שב-17.6.91 נחתם בין המוסד לבין האגודה הסכם חדש לביצוע הערכות תפקוד. על פי ההסכם, התחייבה האגודה לבצע את הערכות התפקוד בתוך עשרה ימים מיום קבלת הדרישה מן המוסד. בנספח שצורף להסכם התחייב משרד הבריאות לפקח על ביצוע הערכות התפקוד בידי האגודה ולדאוג שייעשו במקצועיות, במיומנות ובסדירות. בתמורה התחייב המוסד להעלות את התעריף לביקור בית ולממן שש וחצי משרות מינהליות ושתי משרות של אחיות מפקחות באגודה.

בדיקה שעשה המוסד בדבר משך הטיפול של האגודה בהערכות התפקוד בתקופה אוקטובר 1991 עד אפריל 1992 העלתה, שהאגודה לא עמדה בהתחייבותה: כ-44% מהערכות התפקוד בחודשים האמורים נעשו 25 ימים ויותר לאחר קבלת הדרישה מן המוסד.

מבדיקה שעשה המוסד עולה, שבמשך שנה ומחצה ממועד חתימת ההסכם בינו לבין האגודה הוא המשיך למלא את התחייבויותיו לאגודה, אף שהאגודה לא עשתה את הערכות התפקוד בפרק הזמן שהתחייבה עליו בהסכם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי חזר ובדק את ההתקשרות בינו לבין האגודה, והגיע למסקנה שיש צורך לחשב מחדש את תעריף ההערכה התפקודית וגם לקבוע הליכי פיקוח ובקרה שלא ננקטו בעבר. בעקבות זאת, החליטו המוסד והאגודה לחתום על הסכם חדש בדבר הערכות התפקוד שעושה האגודה עבור המוסד. במועד סיום ביקורת המעקב, אוקטובר 1993, שקדו הצדדים על הכנת ההסכם.

³ האגודה למען שירותי בריאות הציבור היא עמותה לפי חוק העמותות, התש"ס-1980, שמשרד הבריאות משתתף בהנהלתה. האגודה עומדת לביקורת המדינה על פי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. על פעולות האגודה, ראה דוח שנתי 37, עמ' 382.

10. בדוח שנתי 41 צוין, שלא כל המעקבים התקופתיים נעשים כסדרם: שנה ממועד קביעת הזכאות, ולאחר מכן - מדי שנתיים ועד שלוש שנים. בעיקר מתקשה המוסד לעשות מעקבים תכופים יותר, כאשר צפויים שינויים מהירים בתפקוד הנכה ורופא המוסד ממליץ על מעקבים כאלה.

המעקב העלה, שהמוסד הכין תכנית לתוספת של דוחות ניהוליים ממוחשבים, אולם מקצת הדוחות שתוכננו לא הגיעו לכלל ביצוע, ובהם דוח המעקבים הממוחשב. המוסד ממשיך לפעול בדרכים שתוארו בדוח שנתי 41.

11. בדוח שנתי 41 צוין, שהמוסד שילם קצבאות לשירותים מיוחדים גם למי שלא היו זכאים לקבלן, כגון: נכים שהיו מאושפזים, נכים שקיבלו גמלת ניידות או נכים שהשתלה להם כליה. כאשר התבררה הטעות, נוצר בחשבון הנכה במוסד חוב, שעל פי רוב נוכה מקצבת הנכות החודשית בשיעור של 10% ממנה. חייבים שדיווחו למוסד על שינוי במצבם, ואף על פי כן המשיכו לקבל קצבה לשירותים מיוחדים, נדרשו להחזיר כספים באותם תנאים שנדרשו להחזיר מי שלא דיווחו למוסד על שינויים במצבם ותרמו בכך להיווצרותו של החוב.

משרד מבקר המדינה העיר למוסד, שאין לנכות תשלום יתר מקצבה חודשית שהוא משלם - ולו בשיעור של 10% ממנה - בלא להתחשב בנסיבות הטעות. אם מתברר, שמקבל הקצבה תרם או גרם להיווצרות החוב, יש לגבות את החוב במלואו. אם מקבל הקצבה לא גרם להיווצרות החוב, יש להסתפק בהחזר של תשלום היתר בלא הפרשי הצמדה וריבית. אם מקבל הקצבה לא תרם במאום לטעות, לא ידע ולא היה אמור לדעת שקיבל יותר מהמגיע לו והדבר מכביד על מצבו הכלכלי, אין מקום לדרוש את החזר החוב. לפיכך גביית החוב או ויתור עליו צריכים להיעשות רק לאחר שיידון המקרה ויוחלט מי אחראי להיווצרות החוב⁴.

המעקב העלה, שבנובמבר 1990 הושלמה הקמתה של מערכת ממוחשבת למעקב אחר הטיפול בחובות. המערכת מאפשרת לקבל מידע על חובות שנוצרו בכל חודש ועל ההחלטה שהתקבלה על אופן גבייתם. כאמור, לא בכל מקרה יש הצדקה לדרוש את החזר החוב, לפיכך בהנחיות מחלקת נכות, נתבקשו הסניפים לעקוב אחר החובות שנוצרו ולהחליט על תנאי גבייתם על פי הנסיבות שהביאו להיווצרות החוב; ההחלטה לוותר על חוב תיעשה בידי מנהל הענף בלבד.

ביטוח אבטלה

דוח שנתי 42, עמ' 727

משנת 1973 משלם המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) דמי אבטלה למבוטחים מובטלים. ביטוח אבטלה נועד להבטיח למובטל שאיבד את מקור פרנסתו הכנסה כלשהי למשך פרק זמן מסוים, במסגרת האפשרויות הנקובות בחוק, כדי לאפשר לו לחפש עבודה חלופית המתאימה ליכולתו, לכישוריו ולמיומנותו.

הביקורת בנושא ביטוח אבטלה נעשתה בחודשים פברואר - יוני 1991 ופורסמה בדוח שנתי 42, עמ' 727. הביקורת עסקה בנושאים האלה: המצב האקטוארי של הענף, תיקוני חקיקה, נוהלי עבודה, הטיפול באישורי אבטלה, בקרה כספית, קביעת השכר

⁴ בעניין זה, ראה גם דוח שנתי 8 של נציב תלונות הציבור (1979).

וחישובו לצורך תשלום דמי אבטלה, מעקב אחר תנאי הזכאות וביצוע חקירות, כפל קצבאות, מובטלים בהכשרה מקצועית, מענק לחייל משוחרר העובד בעבודה מועדפת ותשלום דמי אבטלה בתקופת הריזון. בחודש יולי 1993 עשה משרד מבקר המדינה מעקב שתכליתו לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים שצוינו בדוח.

כללי

1. להלן נתונים על מקבלי דמי אבטלה במהלך השנים 1990 - 1993¹:

מקבלי דמי אבטלה שהיו חיילים משוחררים		מקבלי דמי אבטלה שקודם לכן היו מועסקים		מקבלי דמי אבטלה במהלך השנה		המספר הכולל של מקבלי דמי אבטלה	השנה
מספר המקבלים	הקודמת (באחוזים)	מספר המקבלים	שיעור השינוי לעומת השנה הקודמת (באחוזים)	מספר המקבלים	שיעור השינוי לעומת השנה הקודמת (באחוזים)	מספר המקבלים	השנה
18,846		121,894		140,740		1990	
26,748	41.9	132,557	8.7	159,305	13.2	1991	
34,462	28.8	174,585	31.7	209,047	31.2	1992	
29,400	- 14.7	170,600	-2.3	200,000	-4.3	1993	

2. מסקר² שפרסם מינהל המחקר והתכנון של המוסד על מקבלי דמי אבטלה בשנת 1992 עולה, כי באותה שנה נמשכה במשק הישראלי ההחמרה במצב האבטלה שהחלה להסתמן משנת 1988. כ-142,000 דורשי עבודה בחודש בממוצע התייצבו ב-1992 בלשכות העבודה של שירות התעסוקה, לעומת כ-129,000 ב-1991 וכ-92,000 ב-1990; בשנת 1993 החלה להסתמן ירידה במספר דורשי העבודה, והוא הגיע בממוצע ל-120,000 בחודש. מספר מקבלי דמי אבטלה בשנת 1993 ירד ב-4.3% לעומת שנת 1992. באותה שנה הגיע מספרם בממוצע ל-78,000 מקבלי דמי אבטלה לעומת 81,200 בשנת 1992.

3. המצב האקטוארי של הענף: הביקורת העלתה, כי תקבולי ענף האבטלה מדמי ביטוח בשנת 1989 הגיעו רק ל-18% מסך ההוצאה על תשלום דמי האבטלה, עקב הגידול הרב בשיעור תשלומי הגמלאות לעומת שיעור הגידול של התקבולים.

מהמעקב עולה, שבמצב האקטוארי של הענף חלה הרעה נוספת. מהדין וחשבון של אקטואר המוסד לשנת 1992 עולה, כי תקבולי הענף מדמי ביטוח בשנת 1992 הגיעו רק ל-16% מהתשלומים. בשנת 1989 הסתכם הגירעון השוטף (בלא הפרשי הצמדה) ב-154 מיליון ש"ח, ובשנת 1992 הוא הגיע ל-561 מיליון ש"ח. נכסי הענף, דהיינו סך הנכסים הכספיים שהצטברו במהלך השנים מגביית דמי ביטוח, כולל הפרשי הצמדה וריבית, הסתכמו בסוף שנת 1989 ב-3,706 מיליון ש"ח. בסוף שנת 1992 הם הסתכמו ב-4,217.8 מיליון ש"ח ופחתו ריאלית ב-13.5% בהשוואה לרמתם בסוף שנת 1991. עם

¹המקור: סקירה שנתית 1992 - 1993, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

²המקור: מקבלי דמי אבטלה בשנת 1992, סקר מס' 107, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

זאת, על פי תחשיבי אקטואר המוסד יספיקו נכסי הענף בסוף שנת 1992 לכיסוי עתידי של כ-4.3 שנות הוצאה ברמת התשלומים שהיתה לאותו מועד.

4. תיקוני חקיקה: בדוח הביקורת צוין, שבעקבות מצב האבטלה במשק יזמה הממשלה כמה וכמה תיקונים לפרק ו'1 (ביטוח אבטלה) לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשכ"ח-1968 (להלן - החוק), שנועדו לצמצם את השפעתם השלילית של דמי האבטלה על התמריץ לעבוד ולאפשר היענות גדולה ככל האפשר לדרישות של מעסיקים לעובדים. ב-1.4.91 נכנסה לתוקף, למשך שנתיים, הוראת שעה בעניין זה. כן צוין בדוח הביקורת, כי מבדיקה שעשה מינהל המחקר במוסד באפריל 1991 עולה, שהחמרת התנאים לקבלת דמי אבטלה, על פי תיקונים של הוראת השעה, תחול רק על 7% ממספר המובטלים הזכאים לקבל דמי אבטלה.

המעקב העלה, כי במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, תוקנו כמה סעיפים בפרק ו'1 לחוק כלהלן: (א) החל ב-1.1.93 בוטלה זכאותם של עולים חדשים לתקופת אכשרה מקוצרת ותקופת האכשרה הנדרשת מהם השוותה לתקופת האכשרה שנדרשת ממובטלים שאינם עולים. (ב) בוטלה האפשרות לקבל דמי אבטלה פעם נוספת, על סמך תקופת האכשרה ששימשה בסיס לקבלת דמי האבטלה בפעם הראשונה. (ג) מדמי האבטלה שמובטל המקבל פנסיה זכאי להם יופחתו 60% מסכום הפנסיה שהוא מקבל.

כמו כן הוארך בשנתיים נוספות - עד 31.12.94 - תוקפה של הוראת השעה בחוק הביטוח הלאומי הוראת שעה, התשנ"א-1991. על פי הוראת שעה זו, כל מובטל עד גיל 35 חייב לקבל כל עבודה המוצעת לו, גם אם אינה תואמת את מקצועו; הוגדל המרחק המרבי בין מקום העבודה למקום המגורים מ-40 ק"מ ל-60 ק"מ וכן הוקטן מ-80% ל-70% מהשכר, שיעור דמי האבטלה על חלק השכר הנופל ממחצית השכר הממוצע במשק למי ששכרו הקובע גבוה מהשכר הממוצע במשק. שינויים אלה השפיעו במיוחד על האוכלוסייה הצעירה של מקבלי דמי אבטלה.

בתשובתנו למשרד מבקר המדינה בספטמבר 1992 הודיע המוסד, כי התוצאה העיקרית מתיקוני החקיקה מאפריל 1991 התבטאה בהפחתת דמי האבטלה למי ששכרם, קודם לתקופה שבה היו מובטלים, היה גבוה מהשכר הממוצע במשק. בדרך זו נחסכו כ-11 מיליון ש"ח בשנה. באשר לתיקוני החקיקה מינואר 1993, עדיין קשה להעריך את השפעתם על שיעור האבטלה, ואולם מנתונים חלקיים עולה, כי בעקבות תיקונים אלה יחסוך המוסד כ-34 מיליון ש"ח, וכי עקב ההפחתה בזכויות העולים החדשים על ידי השוואת תקופת האכשרה הנדרשת מהם לזו של התושבים הוותיקים, תישלל הזכאות לדמי אבטלה מכ-1,200 עולים.

מהמתואר לעיל עולה, שתיקוני החקיקה בשנים 1991 ו-1993 החמירו את תנאי הזכאות לדמי אבטלה. עם זאת נראה שהירידה במספר דורשי העבודה, ובכללם מקבלי דמי אבטלה, נבעה גם מגורמים אחרים ובהם שינויים שחלו במשק ומצמצום מספר העולים לארץ.

נוהלי עבודה

בביקורת שנעשתה בסניפים השונים נמצא, כי על אף השינויים הרבים שחלו בשנים האחרונות בביטוח אבטלה, לא עודכנו רוב התדריכים של נוהלי העבודה המשמשים את פקידי התביעות בטיפול בתביעות לדמי אבטלה.

מהמעקב עולה, כי במאוס 1993 הופץ בסניפים תדריך נהלים חדש.

הטיפול באישורי אבטלה

באישור לשכת העבודה (המכונה גם "שירות התעסוקה") המצורף לטופס התביעה לדמי אבטלה אמנם מצוין מספר ימי האבטלה, אולם לא מצוינים בו מועדי האבטלה.

בדוח הביקורת העירה מבקר המדינה, כי על שירות התעסוקה להנפיק אישורי אבטלה שיפרטו גם את התאריכים שבהם נרשם המבוטח כמובטל במהלך החודש. אישורים כאלה עשויים לסייע לפקידי התביעות לדאוג שלא ישולמו למבוטח, על סמך אישור אבטלה, דמי אבטלה בעד ימים שבהם - על פי עדותו או על פי עדות מעבידו או כל גורם אחר - הוא עבד או היה בשירות מילואים (לדוגמה, ראה להלן - כפל קצבאות עם ענף ביטוח מילואים).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בספטמבר 1993 הודיע המוסד, כי בעת האחרונה הגיע לסיכומים עם שירות התעסוקה בדבר המידע שהשירות יעביר למוסד לאחר השלמת מערכת המחשוב החדשה של שירות התעסוקה. כמו כן סוכם, כי באישורי האבטלה יפורטו התאריכים שבהם נרשם המבוטח כמובטל, במקום מספר ימי האבטלה.

דמי אבטלה לעולים חדשים: על פי החלטת הממשלה מנובמבר 1990 מעניק המשרד לקליטת עלייה, במסגרת הסיוע לעולים חדשים, דמי אבטלה לעולים חדשים מובטלים, במשך שנה מיום שקיבלו מעמד של עולה, בתנאי שאינם זכאים לדמי אבטלה מהמוסד על פי החוק.

בדוח הביקורת צוין, כי 146 מבין מקבלי דמי אבטלה במוסד בשנת 1990 עלו ארצה מ-1.1.90 ואילך, וכי 24 (16.5%) מהם קיבלו דמי אבטלה בעד פרק זמן אחד הן ממשרד הקליטה והן מן המוסד. בדיקה משלימה שעשה משרד הקליטה העלתה, כי ל-90% מהעולים שקיבלו דמי אבטלה בעד פרק זמן אחד הן מהמוסד והן ממשרד הקליטה שילם כל אחד משני הגופים דמי אבטלה מלאים, ואילו ל-10% מהם שילם המוסד דמי אבטלה בשיעור קטן, ומשרד הקליטה השלים את הסכום עד לשיעור של הבטחת הכנסה.

מהמעקב עולה, כי המוסד יזם תהליך מינהלי שנועד לצמצם את מתן התשלומים הכפולים: החל בינואר 1992, כאשר מתקבלת תביעה של עולה לדמי אבטלה, בודקים פקידי התביעות בסניפים בתעודת העולה שלו את הרישום הנוגע לתשלום של דמי קיום ממשרד הקליטה. פקידי התביעות גם מחתימים את תעודת העולה של מי שמקבל דמי אבטלה מהמוסד. כמו כן הודיע המוסד בדצמבר 1993 כי כדי למנוע כפל תשלומים הוא החל להעביר למשרד הקליטה סרט מגנטי הכולל נתונים על עולים המקבלים דמי אבטלה.

בקרה כספית

לאחר שפקיד התביעות מאשר תביעה, הוא מזין למחשב נתונים ובהם הפרטים האישיים, מספר התלויים ופרטיהם, משך תקופת הזכאות לאבטלה והשכר בשלושת החודשים שקדמו להגשת התביעה.

1. הביקורת בדוח שנתי 42 העלתה, כי אין בקרה כספית על הנתונים שהוזנו למחשב (כפי שנעשה במרבית הגמלאות האחרות שהמוסד משלם) כדי לבדוק, בין היתר, את נכונות החישובים על פי אסמכתאות מתאימות וכן את הזנתם. נמצא שבעיקר, אין

בודקים את תחשיבי השכר שעשה פקיד התביעות ביחידת האבטלה. מבקר המדינה העירה באותו דוח, כי בנסיבות אלו פתוחה המערכת להזנת תביעות שגויות, אם בתום לב ואם במזיד, והדבר עלול להביא לידי תשלומים שלא כדין.

מהמעקב עולה, כי המוסד טרם גיבש הליך של בקרה כספית שייעשה לפני ביצוע תשלום הגמלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי בשל העומס הרב הנובע ממספרן הגדול של התביעות לדמי אבטלה, הוחלט בשלב זה להסתפק בהגדלת המדגם של בקרת האיכות, ובמסגרתו נבדקות ההחלטה שקיבל פקיד התביעות וכן הזנת נתוני התביעה למחשב.

לדעת מבקר המדינה, הגדלת המדגם של בקרת האיכות יש בה כדי לשפר את המצב, ואולם אין בה כדי להבטיח בקרה על כלל התביעות מהזנה שגויה של נתונים, אם בתום לב ואם במזיד. לפיכך, אף שמדובר באוכלוסייה גדולה של מקבלי דמי אבטלה, על המוסד לחזור ולשקול הסדרי בקרה כספית כמקובל בגמלאות אחרות שהמוסד משלם.

2. עוד העלתה הביקורת, כי מערכת המידע הממוחשבת של המוסד אמנם בודקת אם יש קשרי משפחה בין תובע הגמלה לבין הילדים הרשומים בתביעתו ומתריעה כאשר אין הדבר כך; אולם על אף ההתרעה, אפשר להזין למחשב שמות של ילדים שהתובע אינו ההורה שלהם, ובכך להגדיל את מספר התלויים ואת תקופת האבטלה שבה יקבל התובע דמי אבטלה³. מבקר המדינה העירה, שאם המוסד רואה צורך לתת אפשרות להזין למחשב נתונים על ילדים שאינם של המובטל (בשל אפוטרופסות וכו'), עליו ליצור הסדרי בקרה שימנעו ככל הניתן את האפשרות להונאה.

מהמעקב עולה, שהמוסד יצר הסדרי בקרה למניעת הזנת המחשב בנתונים של ילד שאינו ילדו הטבעי של התובע. על פי הנחיות הענף מדצמבר 1991, אם הילד הרשום בתביעה אינו ילדו הטבעי של התובע, על פקיד התביעות לצרף לתיק האבטלה מסמך שרשומים בו: מספר תעודת הזהות של הילד, שמו ותאריך לידתו. מסמך זה יאושר בידי פקיד תביעות נוסף.

קביעת השכר וחישבו לצורך תשלום דמי

אבטלה ומעקב אחר תנאי הזכאות

1. משרד מבקר המדינה בדק איך קובע המוסד מה היה שכרו של המובטל החייב בדמי ביטוח ב-75 ימי העבודה שקדמו לתאריך הקובע, ומה הן הדרכים שהוא נוקט לאימות הדיווחים המתקבלים מן המעבידים. נמצא, שמאגרי המידע המצויים במוסד (קובץ המבוטחים וקובץ ביטוח ושכר) אינם מאפשרים אימות חודשי של דיווחי מעבידים המעסיקים יותר מעובד אחד, או של פרטים, כגון תקופת העבודה של התובע, שכרו ודמי הביטוח ששולמו בשבילו. מבקר המדינה ציינה, שהכלים העומדים לרשות המוסד לאימות תקופות העבודה שלדברי התובע קודמות למועד הקובע, ולאימות שכרו של החייב בדמי ביטוח, הם מוגבלים למדי.

³ בסעיף 127 יד לחוק נאמר, כי התקופה המרבית לדמי אבטלה היא 175 יום, אם מלאו למובטל 45 שנים או ישנם שלושה התלויים בו, ו-138 יום בכל מקרה אחר.

מפורט על עובדיהם, ומידע זה משווים לנתונים של תביעות לגמלאות מחליפות שכר שהגישו עובדים אלה. בימים אלה עוסק המוסד בניתוח הממצאים.

2. הביקורת העלתה, שפקידי התביעות בסניפים שנבדקו לא בדקו בכל תביעה אם המעבידים החתומים על טופס התביעה נכללים ברשימת המעבידים במוסד (רשת הגבייה), כנדרש בהוראות המוסד. עוד צוין, כי רק מספר מצומצם של עובדים של מינהל הביטוח והגבייה רשאים לעשות בדיקה בקובץ ביטוח ושכר.

מהמעקב עולה, כי גם לפקידי התביעות במטה הענף הותרה גישה לקובץ ביטוח ושכר. בימים אלה מוכנסת בקרה לוגית למערכת המידע הממוחשבת, ולפיה לא יהיה אפשר להזין תביעה שאין בה מספר מעביד.

3. על פי החוק יש לחשב את דמי האבטלה ליום, בשיעורים מהשכר היומי הממוצע החייב בדמי ביטוח שהמובטל השתכר בתקופת האכשרה.

(א) הביקורת העלתה, כי אם התובעים עובדים ימים מעטים בחודש, מאפשרת שיטת החישוב של דמי אבטלה תשלום דמי אבטלה חודשיים גדולים בהרבה מן השכר החודשי, שכן דמי האבטלה מחושבים לפי מספר ימי העבודה האפשריים בחודש עבודה מלא. משרד מבקר המדינה העיר, ששיטת חישוב זו יש בה כדי לעודד עובדים שמספר ימי העבודה שלהם בחודש הוא קטן להצטרף למעגל האבטלה.

בתגובה לדברי הביקורת הודיע המוסד, כי הציע לתקן את תקנה 11 לתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח אבטלה), התשל"ג-1972, העוסקת בשיטת החישוב של דמי האבטלה, כך שתבוטל אי-האחידות הקיימת כיום ומובטלים שהיו שכירי יום, לא יופלו לטובה לעומת מובטלים שהיו שכירים חודשיים.

מהמעקב עולה, כי לא חל שינוי בעניין זה.

(ב) על פי הוראות המוסד, מבוטח שעבד במשרה חלקית והשתכר פחות מהכנסת המינימום זכאי להשלמה על פי היקף משרתו. הביקורת העלתה, כי בהעדר מידע על היקף המשרה בטופס התביעה לאבטלה, השלימו פקידי התביעות במחלקת אבטלה את שכן של שתי תובעות עד לשיעור שכר המינימום⁴ - כפי שנקבע בחוק לגבי מובטלים שהכנסתם אינה מגיעה להכנסת מינימום - אף על פי שהן עבדו במשרה חלקית ולא היו זכאיות להשלמה כזאת.

מהמעקב עולה, כי בדצמבר 1991 העביר מטה הענף לסניפים הוראות נוהל המפרטות את דרכי החישוב של דמי האבטלה שיינתנו למבוטחים שהכנסתם קטנה מהכנסת המינימום. הוראות אלה נועדו להבטיח, שיינתן לתביעות טיפול אחיד בכל הסניפים, ולמנוע סטיות מהקבוע בחוק, שמקורן בחוסר מידע מספיק.

מעקב אחר תנאי הזכאות וביצוע חקירות

1. הביקורת העלתה, כי המוסד אינו מעדכן את קובץ האבטלה על פי השינויים במרשם האוכלוסין. עקב זאת, שינויים בפרטים האישיים של מובטל, כגון גירושין ולידת עוד ילד, שיש בהם כדי להשפיע על משך תקופת האבטלה שבה יהיה זכאי לקבל

⁴ על פי החוק, מבוטח שהכנסתו אינה מגיעה להכנסת המינימום ישולמו בעדו (בידי המעסיק) דמי ביטוח כאילו הכנסתו היתה בשיעור המינימום. ב-1.10.91 היתה הכנסת המינימום החודשית לתשלום דמי ביטוח לעובד שכיר 675 ש"ח, וב-1.7.93 - 803 ש"ח.

מהמוסד דמי אבטלה (הארכת תקופת הזכאות ל-175 יום או קיצורה ל-138 יום), אינם מובאים לידיעת פקידי התביעות. משום כך אפשר שיש מובטלים המקבלים מהמוסד דמי אבטלה כאשר לפי נתונייהם הם כבר אינם זכאים לקבלם, ולעומת זאת יש אחרים שאינם מקבלים דמי אבטלה בעד מלוא תקופת הזכאות שלהם.

מהמעקב עולה, כי הליקוי לא תוקן. אמנם הוכנו תכניות להשוות את קובץ האבטלה עם מרשם האוכלוסין, אולם השוואה כזאת טרם נעשתה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי עניין עדכון קובץ האבטלה על פי הנתונים שבמרשם האוכלוסין מצוי בתהליך ביצוע, ועם סיומו יימצא פתרון לסוגיית השינויים בפרטים האישיים של מובטל שיש בהם כדי להשפיע על משך תקופת האבטלה שהוא זכאי לקבל בה דמי אבטלה.

2. המוסד מקיים חקירות כדי לסייע לפקידי התביעות, כל אימת שמתעורר חשד בדבר נכונות הנתונים שמסר מובטל על מצבו המשפחתי, על הכנסות נוספות שיש לו, על מקום מגוריו, על קיום קשרי עובד-מעביד וכד'; וכן כדי לבדוק אם המובטל עבד בתקופה שבה קיבל דמי אבטלה.

בדוח הביקורת צוין, כי שיעור החקירות בענף אבטלה לבדיקת דיווחי מעבידים בתקופה מאי 1990 - אפריל 1991 היה קטן מאוד: בממוצע 1.8% מכלל התביעות החדשות. שיעור חקירות זה קטן אף בהשוואה לשיעור החקירות בנוגע לגמלאות קצרות מועד אחרות (הבטחת הכנסה - 38.6%, ודמי לידה - 3.8%)⁵. מבקר המדינה העירה, כי בהעדר שימוש בכלים אחרים לאימות המידע שעל פיו מאושרת התביעה, על הענף לפעול לביצוע חקירות מדגמיות לפני אישור התביעות וגם לאחר אישורן, כדי למנוע הוצאת כספים במרמה.

מהמעקב עולה, כי חל גידול בשיעור החקירות, וכי שיעורן בענף אבטלה בשנת 1992 עמד על 3.7% מכלל התביעות החדשות.

3. נשים המגישות תביעה לדמי לידה חייבות להמציא למוסד אישור ממעבידן או תלושי שכר, המעידים על תקופת עבודה שקדמה ליום הפסקת עבודתן בהיותן בהריון. משרד מבקר המדינה עשה השוואה ממוחשבת בין קובץ מקבלי דמי אבטלה לקובץ מקבלי דמי לידה בשנת 1990. נמצא, כי 63 מבוטחות המציאו למחלקת אימהות דיווח של מעביד או תלושי שכר, לצורך קבלת דמי לידה בעד חודשים שבהם קיבלו דמי אבטלה. פירוש הדבר, שלאותן מבוטחות שולמו לכאורה דמי אבטלה, אף על פי שעבדו ולא היו זכאיות לכך.

מבקר המדינה המליצה, שהמוסד ישווה את קובץ האבטלה לקבצים של גמלאות מחליפות שכר אחרות, ובדרך זו יאתר מבוטחות שקיבלו דמי אבטלה שלא כדין וישלול את זכאותן לדמי אבטלה.

מהמעקב עולה, כי המוסד יזם תהליך של השוואת קובץ האבטלה לקבצים של גמלאות מחליפות שכר אחרות, ובעקבות זאת נדרשו מבוטחים להחזיר למוסד גמלאות ששולמו להם שלא כדין. שתי השוואות כאלה כבר נעשו, והוחלט לחזור על פעולה זו בקביעות כל חצי שנה.

⁵ על פי ירחון לסטטיסטיקה מינהלית - סיכומים ארציים, מאי 1991.

כפל קצבאות

לפי סעיף 143(ה) לחוק, לא יהיה אדם זכאי לדמי אבטלה בעד פרק הזמן שבו הוא זכאי, בין היתר, לאחד מאלה: דמי פגיעה המשולמים בביטוח נפגעי עבודה, דמי לידה המשולמים בביטוח אימהות ותגמולי מילואים.

הביקורת העלתה, כי המוסד אינו משווה בין קבצים באמצעות מחשב לאיתור תשלומים כפולים של דמי אבטלה וגמלאות או תגמולים אחרים המפורטים בסעיף האמור.

במהלך הביקורת עשה משרד מבקר המדינה השוואה ממוחשבת בין הקובץ של מקבלי דמי אבטלה בשנת 1990 לבין הקבצים של מקבלי תגמולי מילואים ושל מקבלי דמי לידה באותה שנה. ההשוואה העלתה, ש-1,529 מבוטחים בכל הסניפים קיבלו בעד פרק זמן אחד גם דמי אבטלה וגם דמי לידה, ו-887 מבוטחים בכל הסניפים קיבלו בעד פרק זמן אחד גם דמי אבטלה וגם תגמולי מילואים; לכל אלה שולמו קצבאות כפולות בסכומים כוללים של עשרות אלפי ש"ח. כן נמצא, שאף שכמה מובטלים הצהירו בטופס התביעה על קבלת הגמלה הנוספת הם קיבלו תשלום כפול.

מהמעקב עולה, שהמוסד החל להשוות בין נתונים של גמלאות מחליפות שכר. מטה ענף אבטלה בשיתוף הלשכה המשפטית של המוסד העבירו לסניפים במהלך שנת 1993 207 שמות של מבוטחים שקיבלו גמלאות כפולות או שקיבלו גמלאות שלא כדין, והוחלט להגיש נגדם תלונות במשטרה. במועד סיכום ביקורת המעקב, דצמבר 1993, לא היה במטה ענף אבטלה ריכוז נתונים על מבוטחים שעניינם אמנם הועבר לטיפול המשטרה.

מובטלים בהכשרה מקצועית

הביקורת העלתה, כי מובטלים רבים הופנו להכשרה מקצועית - שיש שנמשכה כשנה עד שנה וחצי - רק לאחר שהסתיים, או עמד להסתיים, פרק הזמן שבו היו זכאים לקבל דמי אבטלה כמובטלים (138 יום או 175 יום בהתחשב בגיל המובטל ובמספר התלויים בו).

על פי החוק, מובטלים שסיימו את ההכשרה המקצועית שבמהלכה קיבלו דמי אבטלה רשאים לקבל שוב דמי אבטלה כמובטלים במשך פרק זמן נוסף. ואכן, כמה מהמבוטחים האמורים שקיבלו הכשרה מקצועית, חזרו שוב למעגל האבטלה לאחר שסיימו את הכשרתם, ואף שולמו להם דמי אבטלה.

מבקר המדינה העירה בדוח הביקורת, כי על שירות התעסוקה והאגף להכשרה מקצועית לקבוע קריטריונים, שעל פיהם יופנו מובטלים להכשרה מקצועית שתעניק להם את מרב הסיכויים להיקלט בעבודה במקצוע החדש. כמו כן הוצע להנחות את פקידי ההשמה בשירות התעסוקה להפנות להכשרה מקצועית מובטלים המתאימים לכך, מוקדם ככל האפשר, עוד בתקופה שבה הם זכאים לדמי אבטלה.

עוד העירה מבקר המדינה, כי רצוי שהמוסד, בתיאום עם משרד העבודה והרווחה, ישקול אם אין מקום ליזום תיקון לחוק, כך שמובטלים המופנים להכשרה מקצועית יהיו זכאים לתשלום, במנותק מההכנסה המזכה בדמי אבטלה. מבקר המדינה ציינה, כי כדי להפיק מידה של אפקטיביות, יעילות וחסכון, יש לשקול אם אין מקום לקבוע

שבתקופת ההכשרה המקצועית ישולם למובטל תשלום קטן מדמי האבטלה במנותק מההכנסה המזכה בדמי אבטלה.

ביקורת המעקב העלתה, כי באפריל 1993 אושרה בכנסת בקריאה ראשונה הצעה לתיקון חוק הביטוח הלאומי (הוראת שעה) (תיקון), התשנ"ג-1993, שנועדה, בין השאר, למנוע ניצול לרעה של הזכאות לדמי אבטלה בתקופת ההכשרה המקצועית. בהצעה לתיקון החוק הוגבלה תקופת ההכשרה המקצועית שבעדה משולמים דמי אבטלה ל-12 חודשים, ובתנאי שתקופת ההכשרה המקצועית החלה בתוך תשעה חודשים מהמועד שבו הפך מבוטח להיות מובטל, וחלפו 24 חודשים לפחות מהמועד שבו הסתיימה תקופת ההכשרה המקצועית הקודמת של אותו מובטל, אם היתה כזו.

מענק לחייל משוחרר העובד בעבודה מועדפת

על פי החוק, חייל משוחרר שנשלח מטעם לשכת העבודה לעבודה מועדפת⁶, זכאי למענק. המענק נועד לתת לחיילים משוחררים תמריץ לעבוד בעבודות חיוניות למשק, הנמנות עם העבודות המוצעות בשירות התעסוקה. סכום המענק הוא בשיעור של 50% משיעור דמי האבטלה לחייל בעד 138 ימי אבטלה (בינואר 1991 הסתכם המענק המלא ב-2,716 ש"ח). את המענק יש לשלם בניכוי ימי האבטלה שבעדם קיבל הזכאי דמי אבטלה ב-11 החודשים שקדמו לתחילת העבודה המועדפת.

הביקורת העלתה, שסכום המענק ששולם ל-23 מבין 89 מגישי תביעות למענק שנבדקו היה גדול ב-30 ש"ח - 1,688 ש"ח מהמענק שהיו זכאים לו. הסכום הכולל של תשלומי היתר הגיע ל-11,986 ש"ח. לשני תובעים אחרים שולמו מענקים קטנים מהמגיע להם. תשלומי החסר לשניהם יחד נעו בין 362 ש"ח ל-758 ש"ח (סך כולל של 1,120 ש"ח). תשלומי היתר ותשלומי החסר נעשו בשל טעויות בחישוב נוסחת המענק. בעקבות ממצאי הביקורת, החלו הסניפים בהליכים לגביית החוב שנוצר עקב תשלומי היתר, ולתשלום הפרשים למי שקיבלו מענקים קטנים מהמגיע להם.

מבקר המדינה העירה, כי כדי למנוע טעויות בחישוב המענקים הניתנים בעד עבודה מועדפת, על המוסד לחזק את הבקרה על חישוב המענקים האלה. בקרה זו נחוצה בעיקר כיוון שחישוב המענקים, שלא כמו חישוב דמי האבטלה, נעשה ידנית, ולא באמצעות המערכת הממוחשבת.

מהמעקב עולה, כי בדצמבר 1991 הודיע מטה הענף לסניפים, שלכל תשלום של מענק בעד עבודה מועדפת יש לצרף אסמכתא ממערכת המידע, המפרטת את ימי האבטלה שאושרו למובטל בתקופת אבטלתו. כך יהיה לפני פקיד התביעות כל המידע שהוא זקוק לו לצורך חישוב המענק.

תשלום דמי אבטלה בתקופה הריון

על פי חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954 (סעיף 9א), לא יפטר מעביד עובדת בהריון שטרם יצאה לחופשת לידה, אלא בהיתר מאת שר העבודה, ולא יתיר השר פיטורים

⁶ "עבודה מועדפת" היא עבודה במקום עבודה או בסוג עבודה שקבע שר העבודה והרווחה בתקנות, בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת. לדוגמה: עבודה במפעלי תעשייה, מלאכה ותדלוק (עבודות מתכת וחשמלאות), או עבודה לא מקצועית בבתי מלון (מלצרות, טבחיות או חדרונות).

כאמור, אם הם, לדעתו, בגלל הריון. הוראות אלה חלות גם על עובדת ארעית או זמנית, אם עבדה אצל מעביד אחד או מקום עבודה אחד שישה חודשים לפחות.

בדיקה מדגמית שעשה משרד מבקר המדינה בדבר נשים שהחלו לקבל דמי אבטלה בתקופת הריון העלתה, שסיבת הפסקת העבודה של רובן הגדול היתה פיטורים בלא היתר. לפיכך הן קיבלו דמי אבטלה מיום הפסקת העבודה, ולא חלה עליהן תקופת אמתנה (30 יום, או לאחר התיקון מ-1.4.91 - 90 יום) החלה על מי שהפסיק לעבוד מרצונו ובלא הצדקה.

מבקר המדינה העירה, כי הפרת החוק האמור עלולה לפגוע בפרנסתן של נשים בהריון. אי-אכיפת החוק אף עלולה לעודד קנוניות בין העובדות למעבידיהן, כדי לקבל דמי אבטלה בלא תקופת אמתנה. מבקר המדינה ציינה, כי מן הראוי שהמוסד יהיה ער לחומרת העניין וידאג לדווח למשרד העבודה והרווחה על אכיפת חוק זה.

מהמעקב עולה, כי המוסד העביר למפקח על העבודה במשרד העבודה והרווחה נתונים על נשים בהריון שפוטר.



המעקב העלה, כי בחלק נכבד מן העניינים שהועלו פעל המוסד על פי המלצת מבקר המדינה לתיקון הליקויים ולשיפור הבקורות שיש בהן כדי למנוע את הישנותם. עם זאת, על המוסד לשפר את הבקרה הכספית; לפעול לקידום תיקונים בחוק בעניין הכשרה מקצועית ולעדכן את קובץ הנתונים על פי השינויים במרשם האוכלוסין.